21. 4. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Dispoziční a koncentrační zásada ve správním soudnictví v testu ústavnosti

eFocus

Z lednových rozhodnutí z oblasti správního soudnictví jsem tentokrát výjimečně nevybral žádné, jehož autorem by byl samotný Nejvyšší správní soud. Zvolil jsem nález Ústavního soudu, jímž byl jeden z rozsudků Nejvyššího správního soudu (a spolu s ním i předcházející rozsudek Městského soudu v Praze) zrušen pro protiústavnost. Důvod je jednoduchý – nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, dosti zásadně mění dosavadní náhledy na to, jak přistupovat k tzv. zásadě dispoziční a koncentrační ve správním soudnictví.

Soudcem zpravodajem ve věci byl Vojtěch Šimíček, jenž před svým příchodem na Ústavní soud léta působil jako soudce Nejvyššího správního soudu. Tomu, za jakých podmínek a s jakými omezeními soud ve správním soudnictví (konkrétně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.) může či přesněji musí zkoumat zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí nad rámec žalobcem uplatněných žalobních bodů, tedy rozumí jako málokdo jiný ze soudců Ústavního soudu. A jistě předtím, než jeho senát nález vydal, spolu s kolegy pečlivě vážili, zda je na místě tak razantní zásah do výkladu výše uvedené právní otázky učinit. Pokud tedy třetí senát Ústavního soudu uvedený nález vydal, mám za to, že jej je třeba brát jako vážný a důkladně promyšlený krok, který by správní soudy měly pečlivě reflektovat.

I. Podstata věci a průběh řízení před správními orgány a správními soudy

Šlo o řízení o ústavní stížnosti soukromé osoby. Stěžovatelem u Ústavního soudu byla společnost Lion Communications, s. r. o. Rozhodnutím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále též "vedlejší účastnice") ze dne 21. 12. 2010, č. j. RUD/80/2011, byla stěžovateli (jako zpracovateli reklamy) uložena pokuta ve výši 300.000 Kč za porušení povinnosti zakotvené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o regulaci reklamy"), kterého se měl dopustit tím, že zpracoval reklamu, která byla nekalou obchodní praktikou, protože v ní byly rozhodné údaje zveřejněny po příliš krátkou dobu a téměř nečitelnou formou, a mohly tedy vzhledem k okolnostem a souvislostem, za nichž byly užity, uvést spotřebitele v omyl.

K žalobě stěžovatele městský soud udělení dotčené pokuty rozsudkem napadeným ústavní stížností potvrdil, jelikož tuto žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku mj. uvedl, že napadené výroky přezkoumává pouze v mezích žalobních bodů, takže nemohl přihlédnout k tomu, že ve vztahu k zadavateli reklamy (společnost T-Mobile Czech Republic, a. s.) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 125/2014-26 (dále jen "rozhodnutí sp. zn. 6 As 125/2014") dospěl k závěru, že konkrétní ztvárnění reklamního spotu vytvořeného stěžovatelem nenaplňuje znaky klamavé obchodní praktiky. Jelikož však stěžovatel tuto otázku předmětem soudního přezkumu neučinil (proti vyhodnocení obsahu spotu nevznesl žádnou námitku) a nešlo ani o případ, kdy by měl soud přezkoumat napadené rozhodnutí nad rámec uplatněných žalobních bodů, vyšel soud ze závěru vedlejší účastnice, že obsah reklamního spotu zpracovaného stěžovatelem byl z důvodů vyjádřených v napadeném rozhodnutí klamavou obchodní praktikou. Proto bylo namístě dovozovat existenci

odpovědnosti stěžovatele za správní delikt spočívající v porušení ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o regulaci reklamy.

Kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud zamítl v záhlaví citovaným rozsudkem, když mj. neshledal důvodnými námitky stěžovatele, že nebyl zpracovatelem té části reklamy, která je předmětem řízení, a že nenese odpovědnost za obsah šířené reklamy, neboť se jedná o údaje, jejichž pravdivost není schopen posoudit ani s vynaložením veškerého úsilí. Taktéž odmítl poukaz stěžovatele na rozsudek sp. zn. 6 As 125/2014, neboť stěžovatel v žalobě nenamítal, že konkrétní ztvárnění reklamního spotu vytvořeného stěžovatelem nenaplňuje znaky klamavé obchodní praktiky, a proto toto nemohl namítat - s ohledem na ustanovení § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "soudní řád správní") - ani v kasační stížnosti. Dle kasačního soudu přitom městský soud správně vyhodnotil, že se nejednalo o případ, kdy by měl napadené rozhodnutí přezkoumat nad rámec uplatněných žalobních bodů.

II. Podstata argumentace stěžovatele

Citovaná rozhodnutí správních soudů zasáhla dle stěžovatele jeho základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a nerespektovala rovnost účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny ani obecně rovnost lidí v právech dle čl. 1 Listiny.

Zásah do těchto práv stěžovatel spatřoval především ve skutečnosti, že Nejvyšší správní soud při svém rozhodování nerespektoval závěry vyslovené v rozhodnutí sp. zn. 6 As 125/2014 a zamítl v tomto ohledu stěžovatelovu kasační stížnost s odůvodněním, že se stěžovatel v předchozím řízení nebránil tím "správným" argumentem, že reklama není nekalou obchodní praktikou, ale bránil se jen tím, že jako zpracovatel nemohl obchodní nabídku v reklamě posoudit. Stěžovatel tak byl pokutován za spáchání nekalé obchodní praktiky reklamou, o které ovšem předtím stejný soud pravomocně rozhodl, že nekalou obchodní praktikou vůbec není. Ačkoli se tedy jedná o shodný jediný skutek, shodnou jedinou reklamu, Nejvyšší správní soud o ní nejprve rozhodl, že zákon neporušuje, nicméně vzápětí potvrdil pokutu za toto porušení zákona udělenou. Dle stěžovatele tak jde o absurdní situaci podobnou té, jako by jeden ze spolupachatelů byl osvobozen z důvodu, že k žádnému zločinu vůbec nedošlo, zatímco druhý by byl potrestán, protože se nesprávně hájil jen tím, že u zločinu nebyl.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení k ústavní stížnosti

Městský soud v Praze mínil, že přezkoumání rozhodnutí správních orgánů správními soudy je ovládáno dispoziční zásadou, a proto je na žalobci, aby při podání žaloby řádně vymezil žalobní body, tedy aby vyslovil, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Soud pak napadené rozhodnutí přezkoumává pouze v mezích žalobních bodů [ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 soudního řádu správního]. Výjimkou jsou judikaturou vymezené situace, kdy soud k určitým skutečnostem přihlíží bez uvedení námitky. V daném případě se proto městský soud s ohledem na vymezené žalobní body nezabýval tím, zda předmětná reklama byla, či nebyla nekalou obchodní praktikou, neboť do této oblasti žalobní body nesměřovaly a nejednalo se ani o situaci, kdy by měl napadené rozhodnutí hodnotit i nad rámec žaloby. Městský soud tudíž konstatoval, že žalobce měl možnost podat žalobu a uvést všechny důvody, pro které považoval napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Pokud však jím vymezené žalobní body soud neshledal důvodnými, nemůže se následně dovolávat porušení svého práva na spravedlivý proces z toho důvodu, že jiný subjekt (zadavatel reklamy) ve své žalobě vymezil jiné žalobní body, které byly na rozdíl od žalobcových důvodné. Dále městský soud dodal, že skutečnost, že rozhodnutí vedlejší účastnice vůči stěžovatelovi nebylo zrušeno a že rozhodnutí o uložení pokuty zadavateli za stejnou reklamu naopak soudem zrušeno bylo, ještě neznamená porušení rovnosti účastníků řízení a práva na spravedlivý proces. V daném případě se totiž jednalo o dvě různá správní i soudní řízení, takže

zásada rovnosti účastníků řízení nemohla být porušena.

Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu není tento soud nadřízený obecným soudům a za předpokladu, že při své činnosti postupují v souladu s procesními principy stanovenými v hlavě páté Listiny, není oprávněn do jejich rozhodovací činnosti zasahovat (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 2747/08, ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 426/09. ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 3663/06). Proto Nejvyšší správní soud pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání jako vedlejší účastnice řízení o ústavní stížnosti po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení uvedla, že oba soudy se v odůvodnění svých rozhodnutí velmi důkladně zabývaly tím, v jakém rozsahu jsou vůbec oprávněny předchozí napadená rozhodnutí přezkoumávat, přičemž s jejich hodnocením se plně ztotožnila. Připomněla také starou římskoprávní zásadu vigilantibus iura scripta sunt a dodala, že stěžovatel využil svého práva a podal proti rozhodnutí vedlejší účastnice žalobu, přičemž bylo na něm, aby alespoň v základních rysech formuloval v žalobních námitkách, z jakých důvodů shledává rozhodnutí o uložení pokuty nezákonným, a tak zcela jasně vymezil rámec, ve kterém se pak soud pohyboval v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí. Nadto vedlejší účastnice upozornila, že v dané věci byl stěžovatel již v řízení o žalobě zastoupen advokátem (v podstatě nad rámec zákona), a nejednalo se tedy o žalobu sepsanou laikem, jehož by mohla omlouvat nedostatečná znalost práva. Odmítla též stěžovatelovo tvrzení stran porušení čl. 1 Listiny. Mínila, že uvedenou ústavněprávní zásadu je třeba vykládat tak, že každý člověk má mít rovný přístup k právům a je pouze na něm, jakým způsobem jich využije. Stěžovatel takto měl právo, jako každý jiný pokutovaný subjekt, podat proti dotčenému rozhodnutí žalobu a tohoto svého práva i využil. Stejně tak měl právo vymezit v žalobě body, ve kterých spatřuje nezákonnost rozhodnutí. Rovněž toto stěžovatel učinil. Pakliže nevyužil dostatečně svého práva a nevymezil žalobní námitky natolik dostatečně, aby soud mohl přezkoumat i samotný obsah reklamního sdělení, pak toto nelze klást soudu k tíži. Podobně vedlejší účastnice odmítla stěžovatelem tvrzený zásah do práva na rovnost účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny, když zdůraznila, že pokud stěžovatel pouze není spokojen s výsledkem soudního řízení, a jiné soudní rozhodnutí v jiné věci se mu zdá jaksi "výhodnější" či spravedlivější, pak toto nelze považovat za nepřípustný zásah do rovnosti účastníků řízení. Stejně tak prý nemohlo dojít k porušení čl. 36 Listiny, neboť stěžovatelovi nebylo odepřeno právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, a nebylo mu odepřeno projednání věci nestranným a nezávislým soudem, jelikož rovněž byl řádně v průběhu řízení poučován o svých procesních právech. Závěrem vedlejší účastnice odmítla, že by měl být případ stěžovatele jako zpracovatele dotčené reklamy posuzován stejně jako případ jejího zadavatele, neboť na obě jednání se vztahují jiná ustanovení zákona o regulaci reklamy. Jedná se tedy sice o jednu a tutéž reklamu, ovšem nikoliv o jeden skutek. Skutek, který naplnil znaky správního deliktu a pro jehož spáchání byla stěžovateli uložena pokuta, totiž spočíval v porušení povinnosti podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o regulaci reklamy, kterého se dopustil zpracováním reklamy, zatímco zadavatel byl pokutován proto, že zadal reklamu, která byla nekalou obchodní praktikou [viz ustanovení § 8a odst. 2 písm. d) zákona o regulaci reklamy]. Nejednalo se proto o jeden správní delikt ani o totožný skutek.

IV. Replika stěžovatele

V replice k vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení před Ústavním soudem stěžovatel odmítl, že by žádal "přezkum čtvrté instance", resp. že se snaží napravit svá procesní pochybení cestou ústavní stížnosti, a zdůraznil, že se dovolává uplatnění ústavních principů, kdy s ohledem na elementární právní jistotu a spravedlnost není přípustné, aby jedno a totéž jednání bylo soudem kvalifikováno jako porušení zákona u jednoho účastníka a jako jednání zákon neporušující u

účastníka druhého. Jedna a tatáž otázka, tedy zda pokutované jednání je, či není nekalou obchodní praktikou, totiž byla zcela shodná v řízení se stěžovatelem (u kterého soud dospěl k závěru, že se o nekalou obchodní praktiku jedná) i v řízení se zadavatelem téže reklamy (u kterého soud dospěl k závěru, že se o nekalou obchodní praktiku nejedná). Tato právní otázka přitom nezáleží na žádných dalších okolnostech jednoho či druhého případu, jelikož v ní jde o jednu a tutéž reklamu, jedno a totéž jednání. Stěžovatel proto zdůraznil, že se rozhodně nedovolává pouhé analogie obou případů, ale toho, že je zde shodný jediný skutek, o němž nejprve soud rozhodne, že zákon neporušuje, a vzápětí o něm rozhodne, že zákon porušuje. Takový zásadní rozpor není možno "odbýt" tím, že stěžovatel žádá "přezkum svého případu čtvrtou instancí", a ani tím, že argumentace stěžovatele v předcházejícím řízení byla založena na jiných prvcích. Takový rozpor je totiž natolik závažný, že zasahuje do ústavně zaručených práv.

V. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

Ústavní soud v první řadě podotkl, že ustáleně judikuje, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti a nikoliv zákonnosti (čl. 83 Ústavy České republiky, dále jen "Ústava"). Není proto povolán k přezkumu aplikace podústavního práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody, protože právě ony vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace. Interpretace zákonných a podzákonných právních norem, která nešetří základní práva v co nejvyšší míře, při současném dodržení účelu aplikovaných právních norem, anebo výklad, jenž je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak znamenají porušení základního práva či svobody.

Ústavní soud dříve opakovaně konstatoval, že postup ve správním a soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů, jsou záležitostí správních orgánů a posléze pak obecných soudů. Z hlediska ústavněprávního tak může být posouzena pouze otázka, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry těchto orgánů veřejné moci nejsou s nimi v extrémním nesouladu, a zda podaný výklad práva je ústavně konformní [viz např. za všechny příklady nález sp. zn. II. ÚS 262/06 ze dne 23. 8. 2007 (N 132/46 SbNU 237); veškerá judikatura zdejšího soudu dostupná též z: http://nalus.usoud.cz/].

Klíčovou normou, i z hlediska jejího výkladu, je v nyní posuzované věci ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního ve spojení s ustanovením § 71 odst. 1 písm. d) citovaného zákona, která upravují věcná hlediska pro rozsah přezkumné a kontrolní činnosti uskutečňované ze strany správních soudů. Jedná se o projev dispoziční zásady, jejímž výrazem je skutečnost, že přezkumná pravomoc soudu se pohybuje výlučně v intencích tvrzení uvedených v podané žalobě. Soud je v přezkumném řízení vázán žalobními body, přičemž není povinen, ale ani oprávněn, dovozovat za žalobce jakákoliv tvrzení, což platí zejména pokud jde o rozsah napadení správního rozhodnutí, vymezení namítaných důvodů jeho nezákonnosti a odůvodnění v žalobě uváděných tvrzení. Podobně ustanovení § 104 odst. 4 soudního řádu správního stanoví, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Dotčené ustanovení tak brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl. Ústavní soud přitom ve své rozhodovací praxi dispoziční zásadu a také princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neshledal za neústavní [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 12/99 ze dne 27. 6. 2000 (N 98/18 SbNU 355; 232/2000 Sb.)], neboť i když tento princip může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny). Po aktivně

legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze tedy spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvé instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené, neboť správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu.

Soud tedy není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobce domýšlet či dotvářet příliš obecné žalobní námitky z vlastní iniciativy (srov. též Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014). Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny, § 36 odst. 1 soudního řádu správního). Odepřel by totiž žalovanému právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 216/2006). Rozhodnutí městského soudu založené na odlišné právní argumentaci, než jaká byla obsažena ve správním rozhodnutí nebo v podané žalobě, k níž se strany řízení nemohly dosud vyjádřit a zejména tomu uzpůsobit provedené dokazování, by tak porušovalo právo na spravedlivý proces a bylo by pro účastníky překvapivé ve smyslu judikatury Ústavního soudu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 2 Afs 16/2011).

Nad rámec žalobních bodů proto přihlíží soud z úřední povinnosti pouze k vadám podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, tedy k vadám, které by mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a to za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. 9 As 6/2007). Z obecné zásady, že správní soud přezkoumá napadené správní rozhodnutí v mezích včas uplatněných žalobních bodů, existuje dále výjimka stran určitých skutečností významných z hlediska hmotného práva. Sem spadají absolutně neplatné právní úkony (např. absolutní neplatnost smlouvy), prekluze (např. prekluze práva státu vybrat daň nebo prekluze práva státu postihovat fyzické či právnické osoby za přestupky nebo jiné správní delikty), nerespektování zásady ne bis in idem ve správním trestání aj. (srov. Blažek, T. a kol., op. cit.). Pokud by se v těchto případech správní soud zmíněnými skutečnostmi odmítl zabývat z úřední povinnosti, znamenalo by to odepření spravedlnosti a v konečném důsledku i porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07 (N 112/53 SbNU 397)]. V určitých výjimečných případech tedy mají správní soudy povinnost přihlížet i ke skutkovým či právním novotám nad rámec žalobních bodů.

Ústavní soud rovněž připomíná, že ve vztahu k obsahově blízkému ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního Nejvyšší správní soud již dříve zdůraznil, že jakkoliv nelze zpochybnit český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení a rozhodnutí, musí mít i tento model nutně svoje limity. Za tyto limity přitom Nejvyšší správní soud považoval například takový způsob výkladu, který by vedl k možné protiústavnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142). V jiném rozhodnutí pak tentýž soud podobně zdůraznil ve vztahu k zásadě ne bis in idem obsažené v čl. 40 odst. 5 Listiny, že tato zásada se v oblasti správního trestání prosazuje jako zásada vůdčí ve vztahu k zásadě dispoziční (ustanovení § 109 odst. 3 soudního řádu správního) i k zásadě přezkumu správních rozhodnutí podle skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního). Správní soud je proto oprávněn aplikovat čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy by stěžovatel tuto námitku v řízení neuplatnil.

V souladu s naposledy uvedeným Ústavní soud konstatuje, že zásady dispoziční a koncentrace řízení uplatňované ve správním soudnictví musí ustoupit vždy též tehdy, kdy by důraz na jejím lpění znamenal neakceptovatelný zásah do základních práv a svobod účastníků řízení či by byl v razantním rozporu s principy spravedlnosti a spravedlivého rozhodování. Jak totiž opakovaně konstatoval Ústavní soud [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 139/98 ze dne 24. 9. 1998 (N 106/12 SbNU 93) nebo nález sp. zn. II. ÚS 30/03 ze dne 14. 7. 2004 (N 95/34 SbNU 27)], smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, ale i institucionálního mechanizmu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod. Obecná povinnost soudů přistoupit k ústavně konformnímu výkladu podústavního práva takto přímo vyplývá z čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva pod ochranou soudní moci. Pokud obecné soudy zásah do základního práva neodstraní, ačkoliv jsou k tomu postiženou osobou vyzvány, nedostály tak své povinnosti poskytnout ochranu základnímu právu, jak jim ukládá čl. 4 Ústavy [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 42/02 ze dne 26. 3. 2003 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.)].

Jednou z funkcí ústavní úpravy základních práv a svobod je její "prozařování" celým právním řádem, pročež jsou soudy obecně povinny vykládat právní normy s ohledem na ochranu ústavně chráněných základních práv a svobod účastníků řízení. V každé jednotlivé věci to znamená, že soudy musí interpretovat jednotlivá ustanovení právního řádu (zde konkrétně soudního řádu správního) v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany základních práv a svobod, kdy musí při výkladu či aplikaci podústavního práva pečlivě vážit a brát v potaz, aby současně dostály své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině podústavního práva, tak právům základním [srov. za všechny příklady nález sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19)]. Z hlediska ústavně konformního výkladu je tedy třeba dbát o to, aby byly právní normy vykládány v souladu nejen s jejich doslovným zněním, ale i s účelem zákona jako takového, historií jeho vzniku, systematickou souvislostí nebo s principy, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku [bod 16 nálezu sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012 a rozhodnutí tam uvedená]. V opačném případě se totiž mohou rozhodnutí soudů jevit jako příliš formalistická, což Ústavní soud setrvale odmítá, když zdůrazňuje, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, protože povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, nýbrž i povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů tak nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 50/03 ze dne 13. 6. 2006 (N 120/41 SbNU 499)].

Ústavní soud posoudil nyní posuzovaný případ optikou shora vyřčených zásad vztahujících se pochopitelně i na řízení před správními soudy a dospěl k závěru, že obecné soudy svým postupem zasáhly do základních práv stěžovatele.

Z vyžádaného soudního spisu i z vyjádření účastníků řízení se shodně podává (a nečiní to sporným ani účastníci řízení), že obecné soudy odlišně hodnotily deliktní odpovědnost zpracovatele a zhotovitele dotčené reklamy. Se stěžovatelem se však již účastníci řízení a vedlejší účastník neshodnou, zdali lze na jednání zadavatele a zpracovatele klamavé reklamy ústící v udělení pokuty dle norem zákona o regulaci reklamy nahlížet jako na jeden skutek, když vedlejší účastnice odkázala mj. též na odlišnost právních norem postihující dotčené jednání.

K tomu Ústavní soud uvedl, že nikterak nezpochybňuje, že zákon o regulaci reklamy upravuje

deliktní odpovědnost zadavatele (§ 8a odst. 2 zákona o regulaci reklamy) a zpracovatele (§ 8a odst. 3 citovaného zákona) reklamy odděleně. Rozhodující je však skutečnost, že z hlediska nyní rozhodného ustanovení § 8a odst. 2 (resp. odst. 3) písm. d) zákona o regulaci reklamy je protiprávní jednání definováno totožným způsobem, a dopadá tak na stejná jednání (z hlediska jejich podstaty). Podle ustanovení § 8a odst. 2 písm. d) cit. zákona totiž platí, že "právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako zadavatel dopustí správního deliktu tím, že poruší podmínky stanovené pro obsah reklamy podle § 2 odst. 3 nebo 4, § 2c, § 3 odst. 6, § 4, § 5 odst. 3, 4 nebo 5, § 5a odst. 1, 2, 5, 6, 7 nebo 8, § 5b odst. 2 nebo 8, § 5c odst. 1 nebo 2, § 5d odst. 3 nebo 4, § 5e odst. 1, § 5f, 5h nebo 5i", a stejně tak podle ustanovení § 8a odst. 3 písm. d) cit. zákona "právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako zpracovatel dopustí správního deliktu tím, že poruší podmínky stanovené pro obsah reklamy podle § 2 odst. 3 nebo 4, § 2c, § 3 odst. 6, § 4, § 5 odst. 3, 4 nebo 5, § 5a odst. 1, 2, 5, 6, 7 nebo 8, § 5b odst. 2 nebo 8, § 5c odst. 1 nebo 2, § 5d odst. 3 nebo 4, § 5e odst. 1, § 5f, 5h nebo 5i".

V této souvislosti je také nezbytné připomenout účel zákona o regulaci reklamy: jak vyplývá z jeho ustanovení § 1, tímto účelem je především legálně definovat regulaci reklamy, která je (mj.) nekalou obchodní praktikou, a upravit obecné požadavky na reklamu a její šíření včetně postihů za porušení povinností podle tohoto zákona. Takto je tedy zřejmé, že pro posouzení jednání zadavatele či zpracovatele reklamy z hlediska dodržení zákonných parametrů dle citovaného zákona je klíčová především dotčená reklama a její obsah, nikoli subjekt, který nese odpovědnost za její protiprávní charakter. Jakkoliv se totiž zákonodárce rozhodl upravit v odlišných právních normách odpovědnost zpracovatele a zadavatele reklamy za správní delikty, tak uvedené ještě neznamená, že - nakolik je dotčená deliktní odpovědnost upravena totožně a jedná se o tutéž reklamu - by mělo být přistupováno rozdílně ke zpracovateli a zadavateli dotčené reklamy z hlediska podstaty jejího obsahu. Uvedenému napovídá především již citovaný účel zákona o regulaci reklamy a definice protiprávního chování, a také totožná úprava eventuální výše sankce za porušení dotčené právní povinnosti pro zpracovatele i zadavatele.

Jakkoliv tedy stricto sensu nelze při posuzování klamavé reklamy z hlediska odpovědnosti jejího zadavatele a zpracovatele hovořit o jednom skutku a jeho jediném jednání (z důvodu odděleného vymezení odpovědnosti zadavatele a zpracovatele v zákoně o regulaci reklamy, tak i fakticitě jednání při vytvoření takové reklamy), klíčové zůstává, že v případě aplikace ustanovení § 8a odst. 2 (resp. odst. 3) písm. d) zákona o regulaci reklamy se vždy jedná o tutéž reklamu a totožnou deliktní odpovědnost, kdy zároveň její postih vychází ze stejných zákonných principů. Proto nelze přijmout, aby při rozhodování o protiprávnosti a správní odpovědnosti protiprávně jednajícího subjektu bylo naprosto odhlíženo od podstaty dotčeného deliktního jednání (tj. z hlediska nyní posuzované věci od "klamavosti" dané reklamy), neboť právě to je klíčové pro posouzení protiprávnosti jednání jeho původce. Ústavní soud takto musí ve shodě se stěžovatelem připomenout nezbytnost zachování principu rovnosti před zákonem, který jako princip spojený s podstatou právního státu vyžaduje, aby stejné případy byly posuzovány stejně, neboli aby zákon byl vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně. Uvedená podmínka se nevztahuje jen k zachování principu rovnosti před zákonem, ale též k zachování zásady právní jistoty, jejíž nedílnou součástí je jak požadavek předvídatelnosti práva, tak i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci jakožto základních znaků právního státu.

Ústavní soud proto činí dílčí závěr, že na deliktní odpovědnost stěžovatele bylo nezbytné hledět též prizmatem závěrů, které byly přijaty Nejvyšším správním soudem při hodnocení deliktní odpovědnosti zadavatele totožné reklamy. Za této situace se Ústavní soud v dalším zabýval otázkou, zdali tato okolnost byla natolik podstatná, že měly ustoupit do pozadí zásady dispozitivnosti a koncentrace řízení.

Jak již bylo vyloženo výše, v podmínkách právního státu je nepřípustné, aby v důsledku uplatnění

těchto zásad docházelo k zásahu do základních práv a svobod účastníků řízení či k podstatnému rozporu s principy spravedlnosti a spravedlivého rozhodování. Jednoduše řečeno: smysl zmíněných zásad dispoziční a koncentrace spočívá v racionalizaci a efektivnosti řízení tak, aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování soudního řízení, k opakování stejné či podobné argumentace anebo naopak k dodatečnému (a někdy i účelovému) předkládání dalších tvrzení, názorů a důkazů, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve. Tyto zásady však nejsou ničím jiným než prostředkem ke zmíněné racionalizaci a nikoliv samoúčelným cílem. V důsledku jejich uplatňování proto nesmí docházet ke zjevným nespravedlnostem, jak se povýtce stalo právě v nyní rozhodovaném případě.

V nyní projednávaném případě je totiž třeba mít též na zřeteli, že se jedná o věc z oblasti správního trestání, která se vyznačuje určitými specifiky. Podstatou správního trestání totiž je, že příslušné orgány projednávají společensky nebezpečná jednání, a to při respektování celé řady zásad řízení tak, aby toto řízení odpovídalo principům právního státu. V tomto smyslu lze připomenout, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (a Ústavní soud se s ním v tomto směru plně ztotožňuje) zdůraznil, že formální označení určitého typu protispolečenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků), než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006). Správním deliktem je tak protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, a správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty přitom bývá i velmi nezřetelný, jelikož je i výsledkem politického rozhodnutí ("dekriminalizace"), a není proto zcela nezvyklé, že např. skutky, považované právním řádem jednoho státu nebo v určité době za trestné činy, jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době "pouze" správními delikty, a naopak (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007). Jak také připomněl Ústavní soud (či Nejvyšší správní soud v naposledy citovaném rozhodnutí), "trestním obviněním" ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt [nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)]. S ohledem na tuto podstatu správního trestání musí být tedy v rámci ukládání správních sankcí dodrženy zásady spravedlivého procesu stanovené v citovaném čl. 6 Úmluvy, neboť trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.

Jestliže lze správní delikt definovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva, je v prvé řadě nezbytné, aby předpokladem spáchání jakéhokoliv správního deliktu bylo právě toto protiprávní jednání. V opačném případě by totiž docházelo k postihu jednání, které není v rozporu s právními předpisy, což by však bylo v hrubém rozporu se zásadami trestní i správní delikvence. Z hlediska postihu dle zákona o regulaci reklamy je přitom nezbytné ve shodě s již řečeným zdůraznit, že primárně chráněným objektem skrze normy tohoto zákona je ochrana společnosti před "závadnou" reklamou, přičemž pouze za situace, kdy vůbec lze určitou reklamu hodnotit za "závadnou" (tedy rozpornou se zákonem o regulaci reklamy), lze uvažovat o správním postihu příslušného subjektu. V opačném případě by nebyla naplněna ani materiální stránka protiprávního jednání, která se i dle judikatury Nejvyššího správního soudu musí v případě správních deliktů projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování protiprávnosti závadného jednání (viz např. již citovaný rozsudek sp. zn. 8 As 17/2007).

Jak však plyne z výše uvedeného, v nyní posuzovaném případě uvedená podmínka nemohla být

naplněna, neboť již před vydáním napadeného rozhodnutí městského soudu bylo Nejvyšším správním soudem (v případu zadavatele) pravomocně rozhodnuto, že inkriminovanou reklamu zpracovanou stěžovatelem nelze vůbec považovat za klamavou reklamu ve smyslu zákona o regulaci reklamy. Za této situace tedy lze přisvědčit stěžovatelovi, že obecné soudy měly závěry kasačního soudu vyřčené v případu zadavatele inkriminované reklamy zohlednit též v jeho věci, a to i přesto, že v podané žalobě nikterak uvedenými skutečnosti neargumentoval. Základním znakem jakéhokoliv správního postihu je totiž příslušnými orgány deklarované protiprávní jednání jakožto jeden z předpokladů deliktní odpovědnosti. Pokud přitom z dříve přijatého rozhodnutí kasačního soudu vyplyne, že podstata stíhaného jednání není vůbec protiprávní, nemohou příslušné orgány logicky dospět ani k závěru o spáchání inkriminovaného právního deliktu. K absenci této podmínky deliktní odpovědnosti přitom musí obecné soudy přihlédnout z úřední povinnosti, neboť v opačném případě by akceptovaly možnost vyvození deliktní odpovědnosti příslušného subjektu i za situace, kdy podstata stíhaného jednání nebyla protiprávní, tj. v rozporu s dotčenými ustanoveními právního řádu. Uvedený postup by se přitom nikterak neslučoval s právem na spravedlivý proces účastníka správního řízení, které je svou podstatou blízké řízení trestnímu, neboť by nerespektoval zásadu rovnosti (ve smyslu, aby stejný případ byl posuzován stejně) a navíc by i do budoucna narušoval právní jistotu účastníků podobných řízení.

V situaci, kdy si byl Nejvyšší správní soud při rozhodování této věci jednoznačně vědom existence vlastního rozsudku sp. zn. 6 As 125/2014 a právního názoru v něm obsaženého (kromě skutečnosti, že tato povědomost plyne přímo z obsahu napadeného rozsudku, předpokládá se tato znalost rovněž z obecné zásady iura novit curia, neboť i precedenční rozhodnutí soudů představují právo v širším slova smyslu a soud je povinen dobře znát - zejména vlastní - judikaturu), a protože skutkové a právní okolnosti případu zcela jednoznačně nepřipouštěly možnost distinkce, bylo možno postupovat jen dvěma způsoby. Buď dříve vyslovené právní závěry zopakovat i v rozhodovaném případě, anebo předložit odlišný právní názor rozšířenému senátu postupem podle ustanovení § 17 odst. 1 soudního řádu správního. Nic takového však rozhodující senát Nejvyššího správního soudu neučinil a jakémukoliv použití právního názoru obsaženého v rozsudku sp. zn. 6 As 125/2014 se v podstatě zcela vyhnul, čímž se však dopustil porušení dříve zmíněných principů předvídatelnosti a jednoty rozhodovací činnosti soudů a zásady rovnosti účastníků řízení.

Ústavní soud má samozřejmě v patrnosti, že opuštění dispozičního principu ve správním soudnictví by hrozilo narušením principu rovnosti účastníků tohoto řízení před správními soudy, neboť by mohlo být žalovanému upřeno právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí. Zde však musí Ústavní soud zdůraznit, že v nyní posuzovaném případě toto riziko vůbec nevyvstalo, a proto ani potenciálně nemohla být nepřiměřeně narušena práva vedlejší účastnice. Ta se totiž mohla s inkriminovanými argumenty stěžovatele vypořádat (například ve vztahu k tomu, zda právě jednáním stěžovatele jako zpracovatele reklamy nebyl v určitém ohledu porušen zákon - na rozdíl od jejího zadavatele), neboť nejenže byla účastnicí i řízení o totožné, jí dříve pokutované reklamě, ale navíc to byla dokonce právě vedlejší účastnice, která soud prvně informovala o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 125/2014 a v souvislosti s tím odvolala nesouhlas k rozhodnutí věci bez nařízeného jednání (viz č. l. 35 spisu městského soudu), čímž se fakticky zřekla možnosti reagovat na tyto nově vyvstalé okolnosti. Stěžovatel pak tyto námitky konkrétně přednesl v doplnění kasační stížnosti, přičemž i v rámci řízení o kasační stížnosti mohla na tyto námitky vedlejší účastnice zajisté reagovat a vypořádat se s nimi.

Pokud pak vedlejší účastnice připomíná zásadu "bdělým náležejí práva", Ústavní soud konstatoval, že jakkoliv jde nesporně o ustálenou zásadu rozvíjenou v poměrech moderního právního státu, jež subjekty právních vztahů pojímá jako emancipované jedince, kteří se musí aktivně přičinit o to, aby jejich práva byla respektována a chráněna, a nikoliv se spoléhat na ochranitelskou ruku paternalistického státu [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 1106/08 ze dne 10. 3. 2009 (N 52/52 SbNU

519)], tak její aplikace nemůže být samoúčelná a ve svém jádru rozporná s principy spravedlnosti. Ústavní soud opakovaně vyzdvihl ve vztahu k psanému právu, že právní normy je třeba vykládat tak, aby plnily svoji funkci spočívající v rozumném a spravedlivém vyřešení problému v tom smyslu, aby obstálo před měřítky tzv. zdravého rozumu a podle fundovaných představ spravedlnosti panujících ve společnosti [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2253/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 3/72 SbNU 41)]. Uvedené se vztahuje rovněž k právním zásadám, na nichž je český právní řád vystavěn, neboť ani ty nemohou být aplikovány bez zřetele ke všem okolnostem projednávané věci, kdy rozhodující orgány musí mít především v patrnosti, aby výsledek jejich řízení odpovídal parametrům spravedlnosti.

Ústavní soud tedy uzavřel, že Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud svými rozhodnutími porušily stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, zaručené čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, neboť jimi vyřčené právní závěry se neslučovaly s principy spravedlivého rozhodování, když přepjatě formalisticky přistupovaly k zásadě dispozitivnosti a koncentrace řízení před správními soudy, plynoucí z ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního ve spojení s ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) cit. zákona (resp. ustanovení § 104 odst. 4 tohoto zákona), aniž by přihlédly k obecným principům správního trestání.

Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) cit. zákona napadená rozhodnutí zrušil. Uložil městskému soudu v dalším řízení posoudit daný případ znovu, přičemž městský soud je vázán právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že musí meritorně posoudit stěžovatelovy námitky stran toho, že v případě zadavatele předmětné reklamy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se vůbec nejedná o klamavou reklamu ve smyslu zákona o regulaci reklamy. To především znamená, že se musí argumentačně vypořádat s opakovaně citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 125/2014, které jej s ohledem na výše uvedené zavazuje.

VI. Dopady a důsledky nálezu Ústavního soudu

Domýšlet všechny dopady a důsledky anotovaného nálezu je v tuto chvíli velmi obtížné. Některé jsou však patrné již nyní. V první řadě platí, že v oblasti správního trestání platí zásady dispoziční a koncentrační ve správním soudnictví výrazně omezeně, neboť přestávají platit vždy tam, kdyby jejich uplatnění znamenalo potrestání někoho za jednání, jež podle objektivního práva nebylo jednáním sankcionovatelným.

Znamená to tedy mimo jiné, že z úřední povinnosti musí správní soudy zkoumat, zda byly vskutku naplněny všechny zákonné znaky příslušného správního deliktu, zda tento delikt nebyl v mezidobí zákonodárcem jako sankcionovatelné jednání zrušen či po obsahové stránce změněn tak, že nově jeho znaky nejsou ve všech ohledech naplněny, zda nedošlo k prekluzi práva daný delikt stíhat či sancionovat a zda nejsou ani jiné překážky postihu (např. druhé trestání za totéž jednání, imunita postihovaného jedince, existence pravomoci a příslušnosti orgánu, který rozhodl, dané jednání sankcionovat apod.). V konečném důsledku to může znamenat, že i ve správním soudnictví bude uplatněn v oblasti správního trestání v podstatě jakýsi omezený revizní princip, tedy že správní soud na základě tvrzení a argumentů účastníků, důkazů, které sám provede s ohledem na to, co účastníci navrhnou či v řízení jinak vyjde najevo, a samozřejmě podle obsahu správního spisu přezkoumá, zda byly dodrženy všechny zákonné podmínky pro potrestání žalobce. Pokud zjistí, že nebyly, musí rozhodnutí o postihu za správní delikt zrušit.

Soud přitom bude muset postupovat tak, aby zachoval rovnost zbraní účastníků, tj. pokud bude mít za to, že musí z úřední povinnosti nad rámec argumentů žalobce uvedených v žalobě a komunikovaných žalovanému, příp. argumentů jinak do řízení vnesených a účastníkům známých, zohlednit určitou skutkovou okolnost či přijmout určitý právní závěr, bude s touto eventualitou

muset nejprve účastníky řízení seznámit a umožnit jim k tomu zaujmout stanovisko a vznést argumenty či návrhy na dokazování.

Přinejmenším v oblasti správního trestání se tak po nálezu Ústavního soudu správní soudnictví odklání od v podstatě „civilisticky“ pojatého sporu, kde klíčová je aktivita stran a kde proces je jakousi šachovou partií rozhodnutou až na výjimky pouze na základě toho, co strany do procesu svými argumenty „vnesou“, a to i kdyby takto vzniklý výsledek byl „materiálně“ nespravedlivý. Mám za to, přes jistá rizika, že přístup zvolený Ústavním soudem je správný. Právní systém má zásadně produkovat výsledky, které jsou lidsky přijatelné a v souladu s obecnými náhledy na spravedlnost; ostatně tento názor vyslovil v anotovaném nálezu i Ústavní soud. Trestá-li stát, má trest platit jen a pouze tehdy, jsou-li pro jeho uložení splněny zákonné podmínky. Zde – na rozdíl od řady jiných situací, v nichž jde primárně o souboj dvou či více soukromých osob – je třeba jistého procesního paternalismu sloužícího k ochraně jednotlivce a jeho právních pozic. Jinak řečeno, nikdo nemá být veřejnoprávně trestán „jen“ proto, že je hloupý či ne dost bdělý, pokud je zřejmé, že se jednání, za něž je postihován, objektivně nedopustil nebo pokud existuje nějaká jiná zákonná překážka jeho potrestání. Správní soudnictví má být v oblasti správního trestání svým způsobem pokračováním správního řízení; ostatně i takto má být podle mého soudu chápán smysl a účel čl. 6 odst. 1 Úmluvy ve vztahu k soudní ochraně před „trestním obviněním“ ve smyslu Úmluvy.

Otázkou je, zda anotovaný nález Ústavního soudu nemá být impulsem k celkové revizi zákonné úpravy zásady dispoční a koncentrační ve správním soudnictví. Absurdit týkajících se těchto zásad najdeme v platném právu dost. V první řadě je koncentrace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) daleko silnější než o instanci výše, v řízení o kasační stížnosti (zde naopak koncentrace až na specifickou výjimku při uplatnění § 106 odst. 3 věty druhé s. ř. s. vůbec neplatí). To je poněkud absurdní – první instance ve správním soudnictví má povinnost velmi často zavírat oči před realitou, zatímco druhá instance skoro vůbec. Za druhé existují nevyváženosti i v právní úpravě mezi jednotlivými typy žalob či návrhů v první instanci – tvrdá dispozitivita i koncentrace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a obojí ještě tvrdší v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz § 101d odst. 1 a velmi pýthicky formulovaný § 101b odst. 2 věta druhá s. ř. s.!) nemají ani náznak obdoby v řízeních o zásahové a nečinnostní žalobě.

Možná by bylo na místě dosavadní systém úplně opustit, zamyslet se nad tím, zda je vůbec třeba mít čtyři relativně oddělené typy žalob resp. návrhů v první instanci správního soudnictví, a namísto nich zavést jednotnou žalobu s možností modifikovat výroky podle povahy jednání veřejné správy, jež je žalobou napadeno, a jednotně upravit i dispoziční a koncentrační zásadu. Například tak, že zákonná koncentrace ani zásada, že soud zákonnost napadeného jednání veřejné správy posoudí pouze v mezích žalobcem uvedených důvodů, nebudou vůbec zavedeny, avšak bude dáno právo soudu řízení svým vlastním rozhodnutím koncentrovat v případě, že v něm bude kvůli zdržovací taktice účastníků docházet k průtahům. A samozřejmě bude v zákoně výslovně zakotvena obecná povinnost soudu průběžně poučovat účastníky o tom, k jakým skutkovým a právním závěrům se soud kloní, a umožnit jim na to reagovat (tato povinnost – a z anotovaného nálezu je to více než patrné – stíhá správní soudy již nyní, neb má ústavní povahu a brání překvapivosti soudních rozhodnutí). Ústavní soud ostatně ve svém nálezu velmi zdůraznil, že dispoziční a koncentrační zásada nejsou samoúčelné, nýbrž mají za cíl napomoci rozhodnutí soudních sporů v reálném čase a bránit průtahům. V českém správním soudnictví ovšem zdržovací taktika účastníkům řízení z povahy věci většinou příliš nepomáhá, a proto je v nynější podobě tvrdá dispoziční a koncentrační zásada v mnoha ohledech samoúčelná a komfortní pro soudy, ne však pro účastníky řízení jako „konzumenty“ služeb soudů. Žalobci se nejčastěji brání již pravomocným a vykonatelným správním rozhodnutím, takže jejich zájmem je zpravidla spor co nejdříve rozhodnout. Správní orgány naopak jen zřídka mají zájem naplňovat svá rozhodnutí, sporu. Výjimky se objevují jen ve specifických typech řízení, v nichž

získání času je či může být hodnotou o sobě (typicky řízení ve věcech azylu či některá řízení týkající se pobytu nebo vyhoštění cizinců anebo například stavební či jiná povolovací řízení v situaci, kdy některá ze stran má zájem oddálit uskutečnění povolovaného záměru a v rámci žalobního řízení docílí odkladného účinku žaloby znemožňujícího povolovaný záměr realizovat). Jinak řečeno, dispoziční a koncentrační zásada jsou v českém správním soudnictví upraveny daleko přísněji a paušálněji, než potřeba obrany před průtahy a prodlužováním řízení vyžaduje.

Ať tak či onak, nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, je pro správní soudnictví vskutku významným impulsem a bude zajímavé sledovat, jak na něj budou správní soudy reagovat. První významnou příležitost bude mít rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 104/2013 (usnesení pátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2015, č. j. 5 As 104/2013 – 32, jímž byla věc postoupena rozšířenému senátu, je k dispozici na www.nssoud.cz). Jde v ní o to, zda ke změně zákona, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu a která je pro pachatele tohoto deliktu z hlediska vymezení dané skutkové podstaty, případně za něj uložené sankce, příznivější, musí přihlížet i správní soudy v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí správního orgánu, případně i v řízení o kasační stížnosti v takové věci.

JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.,
předseda senátu Nejvyššího správního soudu,
vysokoškolský pedagog

Judikát byl publikován v rámci vydání EPRAVO.CZ Digital - únor 2016.

Nové číslo EPRAVO.CZ Digital si můžete stáhnout ZDARMA na App Store, Google Play a Windows Store, a to přímo z Vašeho tabletu či chytrého telefonu. Pokud máte již aplikaci staženou, postačí si stáhnout pouze nové vydání. Využít můžete také webový archiv starších čísel na adrese tablet.epravo.cz.

Available on the App Store | GET IT ON Google play | Download from Windows Store

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví